

## A SARKALATOS TÖRVÉNYEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Szilágyi Emese

tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

Az Alaptörvény elfogadása után az alkotmányos rendszer változásait elemző szakirodalomi diskurzusban általánosan elfogadott tétellé vált, hogy a sarkalatos törvények normatani szempontból többé-kevésbé azonosíthatóak a kétharmados törvényekkel – eltekintve az egyébiránt erősen vitatható<sup>1</sup> historizáló átkereszteléstől. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint, „a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben nem különböznek”.<sup>2</sup> Jakab András pedig úgy fogalmaz az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése<sup>3</sup> kapcsán, hogy az „historizáló jelleggel átnevezi a kétharmados törvényeket sarkalatos törvényekké”.<sup>4</sup>

Mindemellett a szakirodalomi elemzések rámutatnak a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények között fennálló legalapvetőbb tartalmi különbségekre is. Ezek közül a leglényegesebb, hogy a sarkalatos törvények között több *policy*-tárgykörű<sup>5</sup> is található. A tárgykörök ilyen kiterjesztésének miéttjéről részletes indoklás nem áll rendelkezésre, az alkotmányozó többséget maga mögött tudó kormány azonban úgy érvelt, hogy ennek a lépésnek a nevezett *policy*-tárgykörök fontossága az indoka.<sup>6</sup> Mindemellett megjegyezhető, hogy a korábbi kétharmados törvényi körben is fellelhetőek voltak ilyenek.<sup>7</sup> A másik érdemi változás a kétharmados törvényekhez képest, hogy immár nem csupán teljes törvények lehetnek sarkalatos rangban, hanem egyszerű törvények egyes rendelkezései is; illetve sarkalatos törvények bizonyos rendelkezései az Alaptörvény felhatalmazása alapján egyszerű többséggel is módosíthatók.<sup>8</sup>

A sarkalatos törvényekről szóló jogtudományi írások középpontjában többnyire vagy a minősített többséget igénylő tárgykörök *policy*-kérdésekkel való bővítésének problémája és indokoltsága,<sup>9</sup> vagy magának a jogforrási kategóriának az igazolhatósága, létjogosultsága áll.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> A kifejezés jogtörténetileg ugyanis egy másik fogalmat takart: „A sarkalatos törvények a második világháború előtt ugyanúgy egyszerű törvények voltak..., csak tartalmuk volt lényegibb az alkotmányos rendszer működése szempontjából. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg-Orac, Budapest, 2011. 76. o. 14. l.; Herbert Küpper szerint az elnevezés ál-historizáló, és „jogtörténetileg helytelen, hiszen a Monarchia idején „sarkalatos törvény” a központi alkotmányos kérdéseket szabályozó tartalmánál fogva különösen fontos, de a többi törvénnyel azonos jogforrási szinten álló, általános szavazataránnyal alkotható törvény volt; a sarkalatos törvények összessége chartális alkotmány híján „pótalkotmányt” alkotott. Herbert Küpper: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben. MTA Law Working Papers 2014/46. 2. o.;

<sup>2</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [55]

<sup>3</sup> „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

<sup>4</sup> Jakab András: im. 200. o.

<sup>5</sup> Ezeket H. Küpper úgy jellemzi, hogy „a mindennapi politikai életben állandó döntéshozatalra (beleértve a törvényhozás útján hozott döntéseket) szoruló, és mint ilyen, nem „statikus”, hanem „dinamikus” tárgykörök”. Herbert Küpper: im. 2-3. o. Más megfogalmazással ezek tipikusan pénzügyi-gazdasági tárgykörök. Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. Új Magyar Közigazgatás 2014/3. 97.o.

<sup>6</sup> Herbert Küpper: im. 4. o.

<sup>7</sup> Így a rendőrségi és a honvédségi törvény. Jakab András – Szilágyi Emese: im. 97. o.

<sup>8</sup> „Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.” Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (4) bek.

<sup>9</sup> Az adó- és nyugdíjrendszerre vonatkozó sarkalatos törvények témakörét illetően jegyzi meg Vincze Attila, hogy ezek tekintetében valójában a politikai váltógazdaság következményeitől való félelem indokolta a sarkalatos rangba emelést. Vincze Attila: Közpénzügyi sarkalatos törvények. MTA Law Working Papers 2014/10. 2-3. o.

<sup>10</sup> Az erről lezajlott kerekasztal-beszélgetés érveit veszi sorra Jakab András – Szilágyi Emese: im. 96-102. o.

Jelen írásnak azonban nem az a célja, hogy a sarkalatos törvényi kategória szükségességét vagy épp meghaladottságát illetően újabb *pro* vagy *kontra* érveket vonultasson fel – bár bizonyos szempontból nem kerülheti el az ilyen jellegű megfontolások figyelembe vételét –, hanem a sarkalatosság követelményén alapuló legfontosabb alkotmánybíróági határozatokat tekinti át. A szöveg ugyanis arra törekszik, hogy feltárja, az Alkotmánybíróság újabb esetjogában milyen jelentéstartalmat tulajdonít a sarkalatosság követelményének.

## 1. A sarkalatos és „feles” törvények egymáshoz való viszonya

Az egyik első döntés, amelynek keretein belül az Alkotmánybíróság bővebben foglalkozott a sarkalatos törvények jellegével, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) egyes rendelkezéseinek tárgyában az alapvető jogok biztosa által előterjesztett indítványra válaszul született meg.

Az indítványozó alapjogi biztos elsősorban a Csvt.-nek a családi jogállás keletkezésére vonatkozó 7. §-át, illetve a törvényes öröklést szabályozó 8. §-át támadta. Előbbi esetében azt kifogásolta, hogy a Csvt. által megszabott családfogalom<sup>11</sup> ellentétes az emberi méltósághoz való joggal, illetve a diszkrimináció tilalmával. Ugyanis érvelése szerint a rendelkezés azzal, hogy kizárja a bejegyzett élettársi közösséget a családokat megillető védelem köréből, szexuális irányultság alapján különböztet a különféle társkapcsolati formákat választó személyek között.<sup>12</sup> Másrészt az indítvány arra is rámutatott, hogy – az akkor még hatályban lévő – a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) és a Csvt. öröklésre vonatkozó rendelkezései között ellentmondás áll fenn, ugyanis a törvényes öröklés rendje a két különböző jogi szabályozásból eredően nem egyértelmű.<sup>13</sup> Az ombudsman felhívta a figyelmet arra, érthetetlen, hogy a Csvt. miért tartalmaz a Ptk.-val párhuzamosan a törvényes öröklés tekintetében rendelkezéseket. A párhuzamos szabályozásnál azonban még aggályosabbnak tartotta, hogy a szóban forgó normák egymással ellentétesek, és az öröklés tekintetében bizonyos – elsősorban a bejegyzett élettársi kapcsolatot is érintő esetekben – eltérő eredményre vezethetnek.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság – ugyan az indítványban foglaltaktól eltérő érvek mentén<sup>15</sup> – megállapította a vitatott családfogalom alaptörvény-ellenességét.<sup>16</sup> Az öröklési szabályok tekintetében a két jogszabály, azaz a polgári jogi kódex és a Csvt. közötti párhuzamosság, illetve a kollízió fennállásának kimutatása után azt vizsgálta meg a testület, hogy a rendelkezések közötti ellentmondás „feloldható-e akkor, ha a jogértelmezés

<sup>11</sup> „A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság.”

<sup>12</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [9].

<sup>13</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>14</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [13] – [15].

<sup>15</sup> A döntés részletes elemzéséhez lásd: Dombos Tamás – Polgári Eszter: Zavaros progresszió: az Alkotmánybíróság a családok védelméről szóló törvényről. *Fundamentum* 2013/1. 55-62. o.

<sup>16</sup> A döntés „utóéletéhez” tartozik azonban, hogy az Országgyűlés egy, az itt megsemmisített leszűkítő családfogalomhoz nagyon közel álló definíciót emelt a negyedik módosítással az Alaptörvény normaszövegébe: „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.” Magyarország Alaptörvénye L) cikk (1) bek.

Erről bővebben lásd: Bánkúti Miklós – Dombos Tamás – Halmai Gábor – Hanák András – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Pap András László – Polgári Eszter – Salát Orsolya – Kim Lane Scheppele – Sólyom Péter – Uitz Renáta: Amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum* 2013. 3. sz. 6-8. o.

szempontrendszerét kibővítjük azzal, hogy az időrendben később elfogadott Csvt. sarkalatos törvény, míg a nála korábban született Ptk. és Békmtv.<sup>17</sup> nem az.”<sup>18</sup>

Tekintettel arra, hogy a testület értelmezése szerint a kétharmados és a sarkalatos törvények jellegükben nem különbözöek, az Alkotmánybíróság nagy mértékben támaszkodott a korábban a sarkalatos törvényekkel összefüggésben kidolgozott elvi kijelentéseire. Így kiemelte, hogy annak alapján, hogy mely alapjogokat rendel az Alkotmány kétharmados törvényben szabályozni nem állapítható meg az alapvető jogok közötti hierarchia, az csupán a politikai fontosságukat jelöli.<sup>19</sup> Megerősítették a bírák az a korábban is gyakran hangoztatott tételüket, amely szerint a kétharmados törvények és az egyszerű többséggel elfogadott törvények a jogforrási rendszerben egyenrangúak, közöttük alá-fölérendeltségi viszony nem állapítható meg.<sup>20</sup> Fontos annak a korábbi elvi megállapításnak a fenntartása is, amely szerint ugyan a kétharmados többség szabad belátására van bízva, hogy az alkotmányi felhatalmazás alapján megalkotott kétharmados törvény tartalmát miként alakítja ki, azonban a későbbiekben a törvényhozás ennek eredményeként a korábbi döntéséhez kötve lesz.<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában fenntartotta tehát azt a már többször kritizált álláspontját, amely szerint ha „a törvényhozó részletesebben szabályoz, mint amennyire szükség lenne, akkor azon túl a részletek is csak kétharmaddal módosíthatók, mert a kétharmados törvény bármely szakasza csak kétharmaddal módosítható.” Ez pedig Jakab és Cserne elemzése szerint „egyirányú utca”, ugyanis a jogalkotó tulajdonképpen bármit beemelhet a sarkalatos törvénybe – csupán annyi történik, hogy ehhez később kötve lesz –, azonban ha túl kevés került bele, akkor a kimaradókat még mindig minősített többséggel kellene szabályoznia.<sup>22</sup>

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Csvt. vitatott rendelkezései, és a Ptk. és Békmtv. vonatkozó normái közötti kollízió a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel arra való hivatkozással, hogy a Csvt. sarkalatos törvény, míg a másik két jogszabály nem az. Ezért a testület az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett a Csvt.-nek a család fogalmának lehető legszűkebb törvényi fogalmát kijelölő rendelkezését megsemmisítette.<sup>23</sup>

A döntéshez csatolt különvélemények és párhuzamos indokolások közül jelen írás központi témája szempontjából Pokol Béla különvéleménye kiemelésre érdemes. Álláspontja szerint vitatható az a korábbi álláspont, amely szerint a kétharmados illetve sarkalatos törvények és az egyszerű többséggel elfogadott törvények között nincsen jogforrási szintbeli eltérés. Úgy érvel, hogy a szabályozás e két szintje közötti jelentős különbség a „demokratikus legitimáltság” különbözőségében ragadható meg, ezt pedig a testületnek döntéshozatala során figyelembe kellett volna vennie, „és ellentmondás esetén mindig a magasabb konszenzussal legitimált szabályozásnak kell elsőbbséget adnia”. Elképzelése szerint az erősebb legitimációval bíró sarkalatos törvény privilegizált, ezért a jelenlegihez

<sup>17</sup> 2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról.

<sup>18</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [55].

<sup>19</sup> Ez azonban mindig is erősen vitatható állítás volt. Példának okáért az élethez való joggal összefüggésben sem a korábbi Alkotmány, sem az Alaptörvény nem támasztja a minősített többségű törvényalkotás követelményét. Ebből azonban nem következik, hogy egy kevésbé fontos alapjogról volna szó.

<sup>20</sup> Ennek az álláspontnak a cáfolatát lásd: Jakab András – Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum* 2001/2. 40-49. o.; Szenté Zoltán – Jakab András – Patyi András – Sulyok Gábor: „19. § [Az Országgyűlés hatáskörei]” in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest 2009. 586-592. o.; Szalai András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. *Új Magyar Közigazgatás* 2009/10-11. 35-36. o.

<sup>21</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [58].

<sup>22</sup> Jakab András – Cserne Péter: im. 43. o.

<sup>23</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [63] – [65].

hasonló esetekben a bírának az alacsonyabb legitimáltsággal bíró, azaz a „feles” törvényt kellene megsemmisíteniük, vagy előírni a sarkalatos törvénnyel való harmonizálását.<sup>24</sup>

## 2. A jogalkotó részére megállapított felhatalmazás

Az időrendben következő döntés, amelyben az Alkotmánybíróság állást foglalt a sarkalatos törvények kérdésében, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, amely elsősorban a 2012. előtti határozatok hivatkozhatósága tekintetében tett megállapításai miatt vált gyakran idézetté.

Az indítványozó a Kormány nevében a testületet megkereső közigazgatási és igazságügyi miniszter volt, aki valójában a Velencei Bizottság által a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) tekintetében megfogalmazott kritikákat<sup>25</sup> vitte a testület elé. Ezzel Sólyom Péter elemzése szerint „azt a szerepet osztotta a Kormány az Alkotmánybíróságra, hogy az felülvizsgálja a Velencei Bizottság véleményét.”<sup>26</sup> Jelen írásban csupán a testület által a sarkalatos törvények tekintetében tett megállapításokra szorítkozom.

A testület a sarkalatosság kérdését vizsgáló érvelése elején visszaül az imént bemutatott határozatra, amikor kiemeli, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta csupán egy alkalommal foglalkozott a sarkalatos törvények tartalmára vonatkozó kívánalmakkal és elvárásokkal.<sup>27</sup> A bírák az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéséből indultak ki, amely szerint sarkalatos törvényben kell szabályozni a bíróságok szervezetének és igazgatásának, továbbá a bírák jogállásának részletes szabályait; illetve a bírák javadalmazását is sarkalatos törvényben kell megállapítani.<sup>28</sup> A korábbi Alkotmánnyal összevetve a testület úgy találta, hogy az Alaptörvény tartalma, elvárása és szövege olyan jelentős mértékben tér el az Alkotmány előírásaitól, hogy a korábbi, az „alapintézményi kétharmados törvényekre vonatkozó”, döntések ebben az esetben nem vehetők figyelembe. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Alaptörvény lényegében a szabályozás teljes körűségének kétharmadoságát támasztja a jogalkotóval szembeni elvárásként.<sup>29</sup> Végül mégis az állt a vizsgálat középpontjában, hogy a jogalkotó nem terjeszkedett-e túl a részére adott alaptörvényi felhatalmazás keretein. A bírák megállapítása szerint mind a Bszi.-ben, mind a Bjt.-ben találhatóak voltak olyan átmeneti vagy egyszeri teljesítéssel hatályosuló rendelkezések, amelyek nem szervezeti, igazgatási, jogállási vagy javadalmazási kérdéssről rendelkeztek. Ezzel pedig a testület okfejtése szerint a jogalkotó túllépte a részére megállapított felhatalmazás kereteit.<sup>30</sup>

A döntéshez fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények szerzői közül Salamon László tér ki a sarkalatos törvények problémájára. Ő úgy találja, hogy a jogalkotó nem sértette meg az Alaptörvény rendelkezéseit, amikor a szóban forgó rendelkezéseket sarkalatossá minősítette. Álláspontja szerint az alkotmányos mérce valójában az, „hogy a sarkalatos törvényben szabályozott jogviszonyok az Alaptörvényben meghatározott

<sup>24</sup> Pokol Béla különvéleménye [114].

<sup>25</sup> CDL-AD(2012)001 és CDL-AD(2012)020. Eredeti nyelven elérhetők: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx), illetve [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e) (2015. augusztus 30.)

<sup>26</sup> Sólyom Péter: Az Alkotmánybíróság határozata a bírósági törvények felülvizsgálatáról – Velencei Bizottság kontra Alkotmánybíróság. JeMa 2014/2. 14. o.

<sup>27</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [89].

<sup>28</sup> A döntés időpontjában hatályos normaszöveg: „A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.” Magyarország Alaptörvénye 25. cikk (8) bek.

<sup>29</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [102].

<sup>30</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104] – [105].

jogviszonyok-e, vagy sem.” Amennyiben a rendelkezések a felhatalmazásban meghatározott tárgyköröket érintik, úgy az nem releváns szempont, hogy egyszeri teljesüléssel megvalósuló normákról van szó, hiszen a sarkalatosság fogalma ezt nem zárja ki. Ehhez hozzáteszi, az eredményezne alaptörvény-ellenes helyzetet, ha a jogalkotó nem minősítette volna sarkalatosnak ezeket a rendelkezéseket, hiszen akkor nem megfelelően teljesítette volna az Alaptörvény által számára előírt jogalkotási kötelezettségét.<sup>31</sup> Salamon tehát továbbra is azt az álláspontot támogatja, amely szerint az alkotmányos felhatalmazás alapján a kétharmados többség szabad belátása szerint dönthet arról, hogy mi kerül a minősített többséget igénylő törvénybe.

Valójában az Alkotmánybíróságnak ez a többségi érvelése bizonyos pontokon ellentmondani látszik a családvédelmi törvény kapcsán meghozott határozatban foglaltaknak. Amennyiben ugyanis valóban a kétharmados többség szabad belátása szerint alakíthatja ki az Alaptörvény alapján megszülető sarkalatos törvények tartalmát – csupán ehhez a döntéséhez később kötve lesz – úgy nehéz belátni, hogy ennek a döntési szabadságnak miért épp az átmeneti, vagy egyszeri teljesítési szabadsággal hatályosuló rendelkezések képeznék a korlátját. Inkább úgy tűnik, hogy a testület anélkül szeretett volna kijönni az „egyirányú utcából” és elmozdulni egy olyan felfogás felé, amely a sarkalatosság követelményét szűken értelmezve azt csupán a lényegi kérdésekre terjeszti ki, hogy nyíltan felülvizsgálná korábbi gyakorlatát.

### 3. „Esetről esetre...”

A sarkalatos törvények jellegére fókuszáló legutóbbi alkotmánybírósági döntés a földvagyon kezelésével összefüggő törvények módosítását előzetes normakontroll keretében elbíráló 16/2015 (VI. 5.) AB határozat.

A Köztársasági Elnök mint indítványozó a T/3788. számon elfogadott törvényjavaslat (a továbbiakban: Törvény) 1., 5. és 6. szakaszai kapcsán közjogi érvénytelenség megállapítását kérte a jogállamiság elvének, továbbá a termőföld és erdők megszerzésére és hasznosítására illetve a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó előírásokkal szemben az Alaptörvény által támasztott sarkalatossági követelménynek a megsértése okán. Kérte továbbá az ezekkel szorosan összefüggő rendelkezések megsemmisítését, illetve vagylagos kérelemként annak vizsgálatát, hogy a Törvény előírásai alaptörvény-ellenes helyzetet eredményeznek-e a jogállamiság elve, a természeti erőforrások védelméről szóló rendelkezések és az egészséges környezethez való jog tekintetében.<sup>32</sup>

A testület elsőként a Törvény 1. §-ának kapcsán azt állapította meg, hogy annak eredményeként a már állami tulajdonban álló védett területek esetében immár *expressis verbis* is kimondásra kerül, hogy azok a Nemzeti Földalapba (a továbbiakban: NFA) kerülnek. Ezzel valójában a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nfatv.) érintő módosítást vezet be a rendelkezés, hiszen az NFA körének kifejezett bővítését célozza, ez pedig sarkalatos szabályozási tárgykörbe tartozik.

A vizsgálat következő lépéseként a bírák azt vették górcső alá, hogy amennyiben egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján megállapítható, hogy azt sarkalatos törvénnyel kell szabályozni, abban az esetben az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséghez vezet-e. Másrészt a határozat megemlíti, hogy a sarkalatosság problémájának egy másik lehetséges megközelítése annak vizsgálata, hogy „ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy

<sup>31</sup> Salamon László különvéleménye, Indokolás [206] – [210].

<sup>32</sup> A Köztársasági Elnök indítványa,

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48bc0b225bef52f2c1257e3f004d26f1/\\$FILE/I\\_1286\\_0\\_2015\\_inditvany.002.pdf/I\\_1286\\_0\\_2015\\_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48bc0b225bef52f2c1257e3f004d26f1/$FILE/I_1286_0_2015_inditvany.002.pdf/I_1286_0_2015_inditvany.pdf) (2015. augusztus 30.)

adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e.”<sup>33</sup> A konkrét ügyben a testület azonban ezt a problémakört nem vizsgálta. A testület felidézve az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban tett főbb kijelentéseit, fenntartotta azt az elvi jelentőségű megállapítását, amely szerint a minősített többség követelménye azt jelenti, hogy az e rendelkezés végrehajtásaként kiadott törvény módosítására és hatályon kívül helyezésére is vonatkozik a kétharmados elvárása.<sup>34</sup> Ennek alapján a bírák arra a következtetésre jutottak, hogy a Törvény 1. §-a tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítását célozza, ehhez pedig nem elegendő a „feles” többség. Így végső soron az alaptörvény-ellenes, és nem hirdethető ki.<sup>35</sup>

Szintén a sarkalatosság alaptörvényi követelményével összefüggésben vizsgálta a bíróság a Törvénynek a kisajátítás határidejét és a kisajátítás kezdeményezésére jogosult szervet érintő 5. és 6. §-ait. Az indítvány szerint a Törvény 5-6. §-ai a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) hatálya alá tartozó területek tekintetében a kisajátítás feltételeit módosítják, ezek azonban az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését<sup>36</sup> hajtják végre, így őket csak minősített többséggel lehetett volna módosítani. A testület fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását nem utalta sarkalatos törvényre, csupán egyes, a tulajdonjog megszerzésével, hasznosításával kapcsolatos kérdéseket. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban a Vszt. módosítani célzott rendelkezései nem ilyenek, ugyanis részben pusztán a kisajátítás végrehajtására nyitva álló határidő megváltoztatásáról van szó. Másrészt pedig, bár a kisajátítás kezdeményezőjének megváltoztatása érinti e földterületek megszerzését, azonban az Alaptörvény szóban forgó rendelkezésének célját – nevezetesen a természetvédelmi célkitűzés megvalósulása – figyelembe véve nem olyan szerzési feltételről van szó, amely sarkalatos lenne.<sup>37</sup>

A testület tehát egyrészt a közjogi érvénytelenség vizsgálata során követte azt az elvet, amely szerint esetről esetre történő tartalmi vizsgálat szükséges annak megállapításához, hogy az egyszerű többséggel meghozott törvény az eljárási feltételek megkerülésével módosítja-e a minősített többséghez kötött törvényt, vagyis a vizsgálathoz nem elegendő a formai, eljárási ismérvek figyelembe vétele. Másrészt, azzal, hogy a bíróság a P) cikk (2) bekezdésében foglalt sarkalatossági követelményt annak céljához kötötte értelmezte, ezzel a határozatával folytatta a kihátrálást az „egyirányú utcából”.

A határozat a továbbiakban a Köztársasági Elnök által felvetett tartalmi alaptörvény-ellenességet érintő kérdéseket járja körül. Az indokolás leszögezi, hogy a természeti környezet Alaptörvényben foglalt védelmének elsődleges célja a biológiai értelemben vett élet – s ennek részeként az emberi élet – természeti alapjainak védelme. Ez az államot arra kötelezi, idézi vissza az 1994-ben lefektetett alaptételt az érvelés, hogy „a természetvédelem jogszabályokkal biztosított védelmét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.”<sup>38</sup> Ennek alapján a testület azt

<sup>33</sup> 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [41].

<sup>34</sup> „Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben emlékeztet az 1/1999. (II. 24.) AB határozat következő megállapításaira: „A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.” 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [45].

<sup>35</sup> 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [45] – [46].

<sup>36</sup> „A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

<sup>37</sup> 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [53] – [57].

<sup>38</sup> Az indokolás itt a 28/1994. (V. 20.) AB határozat *stare decisis*-ét idézi. 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80].



vizsgálta, hogy a támadott rendelkezések visszalépést valósítanak-e meg a természetvédelem eddig elért szintjéhez képest. A bírák megállapították, hogy az a tény, hogy a természeti vagyonnal mostantól olyan szerv – nevezetesen a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – gazdálkodik, amelynek rendeltetése alapvetően birtokpolitikai, s amely természetvédelmi szempontok érvényesítésére a hatályos jogszabályok alapján nem köteles, a védelmi szint csökkenésének valós kockázatát hordozza magában. Ezért a testület arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó rendelkezések az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével ellentétesek.<sup>39</sup>

Végül a döntés számot vet az indítvány azon állításaival is, amelyek szerint azzal, hogy a Törvény módosítja a hatályba lépése előtt megkötött haszonbérleti szerződéseket, ugyanis annak alapján a 2010. szeptember 1. előtt létrejött vagyongazdálkodási jogviszonyok 2016. április 1-jével megszűnnek. A Köztársasági Elnök úgy érvelt, hogy a „jogszabály hatályba lépése előtt létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása – álláspontom szerint – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság sérelmének kérdését veti fel.”<sup>40</sup> Ezekkel az aggályokkal kapcsolatosan azonban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy ha „valamely szerződés egyes tartalmi elemeit jogszabály írja elő, a feleknek a jogszabály változásával mind a szerződés létrejöttékor, mind fennállása alatt általában számolniuk kell. A jelen ügyben szóban forgó kikötés „alapítása” tekintetében a szerződéses szabadság elve nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni szerződésekre, hanem a jogszabály tartalmára vonatkozik.”<sup>41</sup> Ezért a bírák álláspontja szerint a Törvény szóban forgó rendelkezése nem áll ellentétben a jogállamiság elvével.

A sarkalatosság tekintetében kifejtett többségi érveléssel szemben Varga Zs. András fogalmazott meg határozott különvéleményt. Okfejtésének egyik alapvető megállapítása, hogy a Törvény megsemmisített 1. §-a, amelynek értelmében már állami kezelésben lévő földterületek a Nemzeti Földalapba kerülnek, valójában csak látszólag ellentétes a fennálló sarkalatos szabályozással, ugyanis a sarkalatos szabályozás nem hoz létre a védett területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervet. Az ellentmondást a Kormány feloldhatta volna, amennyiben a Törvény kihirdetését követően megalkotandó rendeletben kijelöli a vagyongazdálkodásért felelős szervet. Az, hogy erre akár kormányrendeleti szintű jogforrásban is sor kerülhetett volna, Varga Zs. András szerint egyúttal azt is jelenti, hogy a vizsgált törvényhely nem a sarkalatosság lényegét érint, ugyanis az „*per definitionem* nem függhet kormányrendeletől.” Álláspontja szerint tehát a konkrét esetben a sarkalatosság követelménye nem sérült.<sup>42</sup>

Varga Zs. érvelésének másik lényeges eleme, hogy más, akár alacsonyabb szintű jogforrások is bővíthetik a sarkalatos törvény rendelkezéseit. Erre példaként az ügyészséghez kapcsolódóan a büntetőeljárás, perrendtartási és szabálysértési kódexeket, illetve az iratkezelési és tűzvédelmi rendeleteket hozza fel. Ezzel tulajdonképpen azt az első abortuszdöntésben lefektetett, majd negyedszázados alapvetést hívja fel, amely szerint „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.”<sup>43</sup>

<sup>39</sup> 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [93] – [111].

<sup>40</sup> A Köztársasági Elnök indítványa, 11. o.

<sup>41</sup> 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, [131].

<sup>42</sup> Varga Zs. András különvéleménye, [216] – [221].

<sup>43</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat; ABH 1991, 297, 300.

#### 4. Következtetések

Úgy tűnik, a testület továbbra is ragaszkodik ahhoz az erősen vitatható tételhez, amely szerint nem állapítható meg hierarchia a sarkalatos törvények és a minősített többséghez nem kötött törvények között. Emellett úgy foglal állást, hogy az országgyűlés szabad belátása szerint alakíthatja ki az alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott kétharmados törvény tartalmát. „Ezt követően azonban – amelyet a formális jogállamiság elveinek megtartása is megkövetel – a törvényhozás korábbi döntéséhez kötve van.”<sup>44</sup> Szintén a korábbi esetjogon alapul az Alkotmánybíróság azon megközelítése, amely szerint a sarkalatos törvények módosítására és hatályon kívül helyezésére is kiterjed a minősített többség követelménye.

A korábban lefektetett elvekhez képest azonban meglehetősen szűkítőnek tűnik az Alkotmánybíróságnak az az állásfoglalása, amely szerint a Bszi. és Bjt. azon rendelkezéseinek meghozatala során, amelyek nem kifejezetten az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésén alapultak, azaz nem estek kifejezetten a bíróságok szervezetének, igazgatásának, illetve a bírák jogállásának és javadalmazásának részletes szabályai körébe, a törvényhozó hatalom túllépett a számára biztosított felhatalmazás keretein.

Ezt a logikát követi az a megközelítés is, amely szerint azért nem alaptörvény-ellenes a földvagyon kezelésével összefüggő törvényeket módosító azon rendelkezés, amely a kisajátítás határidejét és a kezdeményezésre jogosult szervet érinti, mert ezek nincsenek közvetlen összefüggésben a sarkalatos követelmény céljával. Ez a szűkítő értelmezés pedig – különösen a *policy*-tárgykörű sarkalatos törvények erős vitathatósága mellett – üdvözlendő, hiszen meghagyhatja a mindenkori kormánytöbbség számára a mindennapi ügyek vitelében szükséges döntés szabadságát az ellenzékkel való kompromisszumkeresés kényszere nélkül.

---

<sup>44</sup> A testület a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatban lefektetett elvet idézi fel a 43/2012. (XII. 20.) döntésében, Indokolás [55]